ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN—POLONIA
VOL. XXXVIII, 4 SECTIO G 1991

Instytut Administracji i Prawa Publicznego UMCS
Zakład Postępowania Administracyjnego

Krzysztof CHORĄŻY

Geneza regionalizmu i regionalizacji we Francji

Genèse du régionalisme et de la régionalisation en France

Kształtowanie się nowoczesnej administracji rozpoczęło się w okresie przed Rewolucją Francuską. Monarchia absolutna, kontynuując dzieło monarchii stanowej, oparła swą administrację na „systemie prowincjonalnym". Ówczesny organizm państwowy obejmował względnie autonomiczne jednostki terytorialne zarządzane przez notabli, skupiających w swych rękach część władzy państwowej. Prowincje posiadały przywileje oraz własne instytucje prawno-ustrojowe. Organizacja administracji centralnej uwzględniała odrębność prowincji i ich względną samodzielność – poprzez terytorialny podział zadań, a nie podział oparty na kryterium rzeczowym (funkcjonalnym)[1].

Struktura państwa feudalnego zbliżona była w swej istocie do organizacji państwa federacyjnego. Monarchia absolutna dążyła do silnej centralizacji[2], dostrzegając w niej jedyny skuteczny środek utrzymania jedności państwa i wykonywania centralnej władzy królewskiej. Jednak całkowita przebudowa historycznej, ściśle związanej z ustrojem feudalnym, struktury prowincjonalnej nie była możliwa. Dochodziło zatem do rozwiązań kompromisowych między realnie istniejącym układem prowincjonalnym z jego instytucjami ustrojowymi a tendencjami centralistycznymi. Instrumentem centralizacji były – jakbyśmy to dziś określili –

[1] H. Izdebski: *Z dziejów najwyższej jednostki podziału terytorialnego w państwach nowożytnych, Prowincja – departament – region*, „Państwo i Prawo" 1977 nr 2, s. 51 i n. System prowincjonalny charakteryzuje M. Burjol: *Les institutions régionales de 1789 à nos jours*, Paris 1969, s. 61 i n.

[2] „Monarchia absolutna zmierzała do oparcia zarządu lokalnego na zasadach centralistycznych i biurokratycznych. Wymaga to wprowadzenia hierarchicznie zorganizowanego aparatu urzędniczego, podporządkowania władzy centralnej, właściwego rozgraniczenia kompetencji poszczególnych urzędów, ograniczenia lub zniesienia pierwiastków decentralizacji, a więc wszelkich form samorządu lokalnego czy stanowego. Celów tych monarchia absolutna nie osiągnęła w całości, zwłaszcza jeżeli chodzi o likwidację samorządu administracji skarbowej". M. Szczaniecki: *Powszechna historia państwa i prawa*, Warszawa 1985, s. 287. Por. także: H. Izdebski: *Historia administracji*, Warszawa 1980, s. 15 i n.

podziały specjalne, będące próbą wprowadzenia do struktury prowincjonalnej pierwiastków centralistyczno-funkcjonalnych. Celowi temu służyły jednostki zwane *généralités*[3].

W klasycznym już dzisiaj studium o metodzie kształtowania terytorialnego podziału państwa W. Brzeziński łączy zagadnienie podziału terytorialnego z wielkimi przeobrażeniami ustrojowymi. „Zwłaszcza w okresach przejścia od jednej formacji społeczno-gospodarczej do następnej – pisze – gdy przed administracją stają nowe zadania, powstaje zagadnienie podziału terytorialnego, tzn. zagadnienie dostosowania terytorialnych ram działania terenowych organów władzy i administracji do tych nowych zadań. Tak było w czasie Rewolucji Francuskiej i tak było w okresie Rewolucji Październikowej. W obu wypadkach radykalny charakter wielkich reform podziału terytorialnego odpowiadał charakterowi rewolucji społecznych, z którymi były związane. W tych natomiast krajach, gdzie przejście od jednej formacji społeczno-gospodarczej do następnej nie odbyło się w drodze gwałtownych wstrząsów rewolucyjnych, reformy podziału terytorialnego nie miały tak radykalnego charakteru. Tak było w krajach, gdzie przejście do kapitalizmu odbyło się z wykorzystaniem starych form ustrojowych z okresu feudalizmu"[4].

Radykalny charakter reform podziału terytorialnego, charakterystyczny dla przełomów rewolucyjnych, nie był jednakże – dodajmy od siebie – równoznaczny z całkowitym, jakby można to rozumieć, zerwaniem z uwarunkowaniami historycznymi. Klasycznym tego przykładem może być właśnie Francja, której droga do kapitalizmu miała charakter rewolucyjny. Mimo zaistnienia – używając pojęcia, którym posłużył się J. Rivero – „rewolucji administracyjnej"[5], którą przeszła Francja okresu rewolucji i rządów Napoleona I, związki z przeszłością ukształtowanej w tym okresie terytorialnej struktury administracyjnej okazały się nad wyraz silne. W każdym razie były znacznie silniejsze, niż zwykło się to powszechnie przyjmować, być może dlatego, że zrodzony w okresie monarchii stanowej, a umacniany przez monarchię absolutną, centralizm stał się zasadą organizacji państwa francuskiego w dobie reform Napoleona I, a następnie wrósł w tradycję francuską poprzez rządy Burbonów, dynastii orleańskiej i Napoleona III.

Ostatnie lata Ancien Régime'u to okres narastania sprzeczności między starym porządkiem a nowymi siłami wyrażającymi interesy burżuazji. Walka z absulutyzmem stanowiła cel nadrzędny, lecz zapatrywania na metodę nie były jednolite. Niektórzy przedstawiciele burżuazji odrzucali postawę rewolucyjną i dążyli do przekształceń w ramach istniejącego ustroju. Dotyczyło to również reformy administracji terytorialnej. Potrzeba tej reformy była powszechnie dostrzegana i podjęto prace nad projektami nowej struktury terytorialnej państwa (projekty J. Neckera, A. Turgota)[6]. Autorzy projektów stali na stanowisku moder-

---

[3] Istotę *généralités* przedstawiają: Szczaniecki: *op. cit.*, s. 287; Izdebski: *Z dziejów...*, s. 51. Jak słusznie zauważa H. Izdebski, monarchie absolutne nie odstępowały od historycznie ukształtowanego podziału prowincjonalnego. Utworzenie *généralités* było wyjątkiem od tej reguły.

[4] W. Brzeziński: *Kształtowanie terytorialnego podziału państwa, Zagadnienie metody*, „Państwo i Prawo" 1963, nr 3, s. 401 i n. Podobnie problem ten ujmuje M. Jaroszyński [w:] *Polskie prawo administracyjne, Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 178.

[5] J. Rivero: *Droit administratif*, Paris 1977, s. 23.

[6] Istotę tych projektów analizuje J. Baszkiewicz: *Ludwik XVI*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1983, s. 66–74.

nizacji istniejącego ustroju administracji terytorialnej, odrzucali metodę rewolucyjną przyjętą później przez Konstytuantę. Reformy zakładały uniformizację ustroju administracyjnego w poszczególnych jednostkach terytorialnych oraz powołanie zgromadzeń prowincjonalnych w niektórych regionach Francji, początkowo tytułem eksperymentu. Modyfikacje przeprowadzano niekonsekwentnie i powoli. Osłabienie władzy centralnej oznaczało w praktyce stworzenie koncepcji na rzecz prowincji, które w ramach istniejącego porządku feudalnego mogły stać się źródłem sił odśrodkowych, zagrażających jedności państwa.

Ścierały się zatem dwie grupy sił: uznające centralizm monarchii i poszukujące w jego granicach rozwiązań dla administracji prowincjonalnej oraz siły odśrodkowe, przeciwstawiające się absolutyzmowi, który utożsamiały ze scentralizowaną strukturą państwową[7]. Zrodzone wówczas tendencje przetrwały rewolucję i na trwałe wpisały się w różnorodne, później formułowane koncepcje podziału terytorialnego, a szerzej – ustroju administracji terytorialnej. Wybuch rewolucji uniemożliwił monarchii pełną realizację reformy administracyjnej.

Dzieło rewolucji stanowiło klasyczny przykład związków zachodzących między rewolucyjnym przejściem z jednej formacji ustrojowej w inną a ustrojem administracji. Pierwszym dokonaniem rewolucji w interesującym nas zakresie była całkowita likwidacja administracji Ancien Régime'u, w szczególności zniesienie instytucji prawnoustrojowych w prowincjach. Wytworzona w ten sposób próżnia dała swobodę ukształtowania – jak twierdzili reformatorzy – jednolitej, spójnej i racjonalnej administracji. Drugim dokonaniem było wprowadzenie 15 I 1790 r. przez Konstytuantę nowego podziału Francji na gminy i departamenty. Wreszcie trzecie dokonanie dotyczyło sformułowania zasad filozofii politycznej, które ukształtowały rozwiązania ustrojowe. Idee liberalizmu politycznego i gospodarczego – oddzielenie egzekutywy, przyznanie prymatu ustawie, a obywatelom szeregu praw i wolności obywatelskich – miały wpływ na organizację administracji, jej funkcje i cele. Stanowiły podstawę ideologiczną nowej administracji państwa burżuazyjnego[8].

Charakterystyczne jest to, że administracja terytorialna w okresie rewolucji była zorganizowana na zasadach samorządowych. Warto zauważyć, iż był to jedyny okres we Francji, w którym administracja terytorialna miała charakter w pełni samorządowy. Taki stan rzeczy należy wiązać z realizacją idei demokratyzmu i powiązanej z nią koncepcji *pouvoir municipal*, rozumianej jako „czwarta władza" obok ustawodawstwa, sądownictwa i władzy wykonawczej, oraz teorii „wolnej gminy", starszej od państwa, mającej zatem „pierwszeństwo praw" nawet przed władzą państwową[9].

Rewolucja opowiedziała się przeciwko feudalnemu federalizmowi i odrzuciła możliwość utrzymania, nawet w zmienionej formie, porządku administracyjnego typu prowincjonalnego. Siły rewolucyjne, dokonując rewolucyjnej reorganizacji ustroju terytorialnego Francji, przyjęły za zasadę jednolitość państwa. Znosząc porządek feudalny, również wyrażający się w strukturze administracji terytorial-

---

[7] Por. Bourjol: *op. cit.*, s. 58 i n.

[8] Reformę Konstytuanty omawiają szczegółowo m.in. Rivero: *op. cit.*, s. 21 i n.; G. Sautel: *Histoire des institutions depuis la Révolution française*, Paris 1969.

[9] J. Starościak: *Prawo administracyjne*, Warszawa 1975, s. 112.

nej, powołały do życia podział departamentalny, będący w większym stopniu wytworem politycznego racjonalizmu niż nawiązaniem do tradycji, aczkolwiek i jej nie można wykluczyć. Podział dokonany przez Konstytuantę służył walce z federalizmem, gdyż rozbijał strukturę prowincjonalną jako źródło sił odśrodkowych. Również samorządność rewolucyjnej administracji odgrywała istotną rolę polityczną. Wyrażając idee demokratyzmu i równości, popierana była przez te siły rewolucyjne, które opowiadały się za decentralizacją. Konstytucja z r. 1791 stała na gruncie daleko posuniętej decentralizacji administracji wykonywanej przez organy pochodzące z wyboru. „Nowy podział terytorialny służyć miał całkowitemu zlikwidowaniu partykularyzmów prowincjonalnych i zagwarantować równość praw wszystkich obywateli. Członkowie Konstytuanty chcieli dokończyć rozpoczęte przez monarchię absolutną dzieło politycznej centralizacji Francji. Odrzucali jednak potrzebę centralizacji administracyjnej, wręcz przeciwnie, kreowali (znów zresztą opierając się na pomysłach ze schyłkowego okresu Ancien Régime'u) w pełni samorządową administrację terytorialną”[10].

Istniejące do rewolucji miejskie i wiejskie wspólnoty gminne (*communautés rurales*) miały bardzo zróżnicowany status prawny. Rewolucja przyznała prawo wspólnotom gminnym do samodzielnego bytu, uznając je za osoby prawa publicznego i dokonując odpowiedniego podziału terytorialnego na szczeblu najniższym. Wprowadzając podział na najniższym szczeblu, władze rewolucyjne uznały wyrosły z tradycji terytorialny podział wspólnot gminnych. Utworzone gminy były jednostkami małymi (gminami jednostkowymi), co przydawało im charakter jednostek naturalnych, wyodrębnionych z uwzględnieniem określonej rzeczywistości socjologicznej. Wszystkim gminom nadano jednakowy, zuniformizowany status[11]. Jednolitość pod względem pozycji prawnej i fakt, że gminy francuskie były jednostkami małymi, uznano za cechę charakterystyczną administracji francuskiej[12]. Podział na szczeblu najniższym nie był zatem zabiegiem sztucznym, sprowadzał się raczej do uznania naturalnie istniejących wspólnot ludzkich za jednostki terytorialne, a w konsekwencji do przyznania im statusu *collectivités locales*, czyli wspólnot lokalnych, a więc jednostek wyposażonych w podmiotowość publicznoprawną.

Fakt, że powołując do życia departamenty kierowano się pragmatyzmem politycznym, nie może ulegać wątpliwości. Czy jednak względy polityczne i racjonalizm zarządzania wynikający z wielkości tej jednostki, pozwalający dotrzeć do siedziby jej władz w ciągu 1 dnia, były jedynymi przesłankami, którymi kierowała się Konstytuanta? Zdania na ten temat są podzielone. By móc obiektywnie spojrzeć na departament jako jednostkę terytorialną, będącą wynikiem arbitralnej decyzji władzy rewolucyjnej, trzeba wziąć pod uwagę poglądy przyznające departamentom cechy naturalności. Między innymi Ch. Debbasch przytacza argument

---

10 H. Izdebski: *Problemy decentralizacji administracji we Francji w XIX wieku*, „Czasopismo Prawno-Historyczne" 1976, t. XXVIII, z. 1, s. 170. Por. także powołane tam prace: J. Bancal: *Les circonscriptions administratives de la France, Leurs origines et leur avenir*, Paris 1945 oraz G. Mage: *La division de la France en départements*, Toulouse 1924.

11 Por. Ch. Debbasch: *Science administrative*, Paris 1976, s. 216.

12 Twierdzenie to znajdujemy u Rivero: *op. cit.*, s. 360.

przeczący takiej uproszczonej ocenie. Pisząc o genezie departamentu wskazuje, że nie powstał on w wyniku prostego podziału geometrycznego, gdyż przy określeniu jego granic uwzględniono uwarunkowania socjologiczne i geograficzne. W okresie opracowywania koncepcji departamentu J. Thouret zaproponował Konstytuancie podział *stricte* geometryczny, którego rezultatem miało być utworzenie 80 okręgów o powierzchni ok. 324 mil kwadratowych każdy. Z powodu interwencji H. Mirabeau projekt ten został odrzucony, a nastąpiło to po konsultacji z przedstawicielami prowincji[13]. Biorąc nawet pod uwagę okoliczności przytoczone przez Ch. Debbascha, trudno je uznać za podważające „sztuczny", administracyjny charakter departamentu. „Departamentalizacja" francuska okazała się metodą przyjętą w innych ówczesnych państwach, również i w tych, które przebudowywały administrację stopniowo. Wzorem Francji Hiszpania i Włochy zniosły jednostki będące odpowiednikami francuskich prowincji i wprowadziły podział zbliżony do departamentalnego. W przyszłości państwa te, podobnie jak Francja, stanęły przed koniecznością reformy administracyjnej polegającej na regionalizacji[14].

Reforma Napoleona, podjęta w roku VIII (1797), skierowała system administracji terytorialnej na drogę centralizacji. Powołanie instytucji prefekta w departamencie, podprefekta w utworzonych okręgach zwanych *arrondissement* i mera w gminie przesądziło o ugruntowaniu francuskiego modelu administracji. Szczególna rola w tym systemie przypadła prefektowi, reprezentantowi rządu w departamencie i szefowi administracji departamentalnej. Pozostałe organy, a więc rada generalna (*conseil général*) oraz rada prefektury (*conseil de préfecture*) były organami doradczymi, przy czym rada generalna pełniła rolę przedstawiciela ludności. Wyposażenie prefekta w rozległe kompetencje, przy równoczesnym silnym podporządkowaniu władzy centralnej, spowodowało, że organ ten stał się osią systemu administracji lokalnej. Powołując instytucję prefekta, Napoleon wyraźnie nawiązywał do przedrewolucyjnej tradycji intendentów królewskich[15]. Rozwiązania przywoływane przez Napoleona z Ancien Régime'u świadczą, że nawet przemiany rewolucyjne nie zdołały doprowadzić do całkowitego, jak tego chciała rewolucja, zerwania z przeszłością. Odwrót Napoleona od pełnej samorządności, kreowanej przez Konstytuantę, w kierunku centralizacji był w jakimś sensie kontynuacją zrodzonych w okresie monarchii przedrewolucyjnej tendencji centralistycznych. Reforma roku VIII ukształtowała ostatecznie terytorialną strukturę administracyjną Francji, strukturę, która okazała się bardzo trwała.

Fenomen ten zastanawiał i fascynował teoretyków. Od roku VIII Francja nie zaznała w zasadzie rewolucji administracyjnej mimo niestabilności instytucji po-

---

[13] Debbasch: *op. cit.*, s. 249.

[14] Zagadnienie kształtowania regionów w tych państwach z punktu widzenia teorii prawa państwowego analizuje J. Zakrzewska: *Państwo i regiony we Włoszech*, „Państwo i Prawo" 1972, nr 8–9 oraz T. Skrzypczak: *U źródeł autonomii terytorialnej w rozwiązaniach ustrojowych Hiszpanii*, „Zeszyty Naukowe UJ" Prace z Nauk Politycznych 1979, nr 12; *id.*: *Regionalizm we Włoszech*, „Kapitalizm" 1983, nr 2; *id.*: *Państwo regionalne*, „Zeszyty Naukowe UJ", Prace z Nauk Politycznych 1984, nr 21; *id.*: *Elementy podstaw autonomii regionalnej w Hiszpanii*, „Studia Nauk Politycznych" 1984, nr 2.

[15] Por. G. Vedel: *Droit administratif*, Paris 1976, s. 698 i n.

litycznych. W założeniach struktura administracyjna pozostała stabilna, chociaż ustrój polityczny zmieniał się we Francji kilkanaście razy. Wydaje się, że jest to zjawisko o charakterze obiektywnym, choć przypadek Francji może być najbardziej realną egzemplifikacją. Sytuację tę wyraża trafnie powiedzenie przypisywane O. Mayerowi – *Verfassungrecht vergeht, Verwaltungsrecht besteht.* W studium poświęconym niestabilności prawa konstytucyjnego i stabilnemu charakterowi prawa administracyjnego G. Vedel przypisuje aparatowi administracyjnemu rolę nośnika państwowości i ciągłości w okresach burzliwych wstrząsów politycznych, a administrację traktuje jako element najbardziej statyczny i odporny[16]. Pamiętajmy jednak, że G. Vedel, dzieląc się tą obserwacją, myśli o administracji francuskiej – scentralizowanej i kultywującej tradycję.

Przyjmując za oczywisty – a znalazł on odbicie w reformie r. 1790 – pogląd o *pouvoir municipal*, Konstytuanta usankcjonowała prawem pozytywnym naturalne prawo gminy. Przesądziła w ten sposób organizację szczebla najniższego. Kształtowanie podziału terytorialnego ograniczone zostało do sfery wyznaczonej organizacją państwową na poziomie najwyższym i szczeblem gminnym – na poziomie najniższym. Państwo i gmina stały się granicami rozpiętości akcji administracyjnej o własnej i wyodrębnionej od reszty podziałów terytorialnych egzystencji[17]. Kwestia podziału terytorialnego sprowadzała się przy takim założeniu do ukształtowania szczeblowego tej sfery pośredniej, a w szczególności jednostek najwyższych, wypełniających miejsce po zlikwidowanych historycznych prowincjach. Aby lepiej zrozumieć istotę rozwiązania problemu jednostek najwyższego stopnia, porównuje się dwa sposoby przyjęte w państwach, które przeszły rewolucje burżuazyjne, tj. we Francji i w Stanach Zjednoczonych. Państwo amerykańskie utworzono na podstawie federacji, czyli dobrowolnego związku suwerennych stanów, organizmów o naturalnym rodowodzie. System ten był rezultatem inicjatywy stanów połączonych w państwo federacyjne na zasadzie dobrowolności. Metoda francuska polegała na dokonaniu podziału w sposób arbitralny, w oderwaniu od rozwiązań historycznych[18]. Utworzenie departamentów miało służyć zerwaniu z podziałami Ancien Régime'u. Realizując koncepcję państwa unitarnego, rewolucja zdecydowanie i konsekwentnie niszczyła wszelkie zalążki federalizmu, upatrując w prowincjach siły odśrodkowe. Likwidacja prowincji i „departamentalizacja" zburzyły potencjalne ośrodki zainteresowane utrzymaniem dotychczasowej quasi-federacyjnej struktury, aczkolwiek w przypadku Francji wysuwanie argumentu o niebezpieczeństwie dla jednolitości państwa miało raczej na celu stworzenie odpowiedniego podkładu ideologicznego do umacniania centralizacji leżącej w interesie Paryża.

Przed uchwaleniem ustawy z 22 XII 1789 r., wprowadzającej podział na departamenty zarówno w odniesieniu do przedstawicielstwa, jak i administracji, J. Sieyes stwierdził autorytatywnie: „Francja nie powinna stać się państwem federalnym utworzonym z kilku republik. Została w ten sposób zatwierdzona,

---

[16] G. Vedel: *Discontinuité du droit constitutionnel et continuité du droit administratif*, Mélanges Waline, Paris 1974, t. II, s. 158.

[17] Zob. J. Langrod: *Ze studiów nad podziałem administracyjnym państwa*, Kraków 1930, s. 19–20.

[18] Zob. Izdebski: Z dziejów ..., s. 52.

także na przyszłość, typowo francuska kategoria, sięgająca czasów monarchii Kapetyngów, zgodnie z którą problemy organizacji administracyjnej miały należeć przede wszystkim do systemu organizacji politycznej. Nowa organizacja, polegająca na podziale na departamenty, była wyrazem na szczeblu instytucjonalnym rewolucji politycznej, która osiągnęła swój cel: zwycięstwo Państwa nad swoimi wszystkimi rywalami, pojawienie się monopolu publicznego, który stanowił triumf nad oligarchiami arystokratycznymi"[19].

Trzecim, obok federalizmu i departamentalizacji, sposobem kształtowania struktury podziału terytorialnego najwyższego szczebla była metoda uwzględniająca podział tradycyjny, zachowując tradycje średniowiecznego szerokiego samorządu terytorialnego. Jak podaje H. Izdebski za F. W. Jarusalemem, stanowi to przykład swoistego kompromisu między zasadami federalizmu i unitaryzmu[20]. Niekiedy „modelowano" szczebel najwyższy, przeobrażając „system prowincjonalny" i pozostawiając często zróżnicowany status prawny poszczególnych jednostek podziału na szczeblu najwyższym. Niższe jednostki, np. obwody rejencyjne w Prusach, tworzono podobnie jak departamenty we Francji, przedkładając przesłanki racjonalistyczne nad uwarunkowania historyczne.

Podział terytorialny jako funkcja przemian społeczno-politycznych i gospodarczych był zawsze kategorią dynamiczną. Walka z napoleońską centralizacją terytorialną prowadziła w rezultacie do zwalczania departamentu. Po upadku Napoleona zaczęto wysuwać ideę powrotu do tradycyjnego podziału prowincjonalnego, umożliwiającego odejście od centralizacji i przywrócenie zniesionych instytucji polityczno-prawnych.

Idee prowincjonalizmu przybierały postać konkretnych projektów. W r. 1818 O. d'Halloy zaproponował wprowadzenie w miejsce podziału departamentalnego 7 „dużych departamentów". Sugerowany podział uwzględniał przede wszystkim czynniki geograficzne. Inne propozycje, jak np. zgłoszona przez J. de Martignaca, przywoływały podział prowincjonalny, wysuwając zarzut sztuczności departamentu jako „tworu ustawy"[21]. Mimo presji już w czasie Restauracji mechaniczne przywrócenie prowincji okazało się niemożliwe[22]. Prowincjonalizm nie zdołał spowodować nawrotu do tradycyjnej struktury terytorialnej, ale kontestację departamentu, którą zapoczątkował, przejął regionalizm jako hasło sztandarowe. Pozycja departamentu pozostała niezachwiana, a formalnie uległa wzmocnieniu dzięki ustawie z 10 V 1838 r.

Inicjatywy weryfikacji podziału terytorialnego na szczeblu najwyższym wzmogły się w okresie II Republiki i II Cesarstwa. Projekty budziły zainteresowanie czynników oficjalnych. Napoleon III z przychylnością je studiował i poddawał oficjalnej analizie Rady Stanu. U schyłku II Cesarstwa, w r. 1870 rozpatrywano celowość powołania zgromadzeń regionalnych (*assemblées régionales*), których zadaniem miało być dokonywanie wyboru senatorów przez członków rad gene-

---

[19] P. Legendre: *Perspektywy historyczne systemu administracji francuskiej*, [w:] *Administracja Republiki Francuskiej*, Pod red. J. Łętowskiego, Warszawa 1984, s. 18.

[20] Izdebski: *Z dziejów...*, s. 53–54.

[21] Bourjol: *op. cit.*, s. 91.

[22] Izdebski: *Problemy decentralizacji...*, s. 165.

ralnych tworzących owe zgromadzenia. Zgłaszane propozycje przewidywały różną liczbę regionów - od 13 do 25. Na przykład A. Comte w opublikowanym w r. 1854 *Système de philosophie positive* dzielił Francję na 17 jednostek. Wielość propozycji, formułowanych przez ludzi różnych profesji: geografów, ekonomistów, dziennikarzy, filozofów, nie służyła wypracowaniu jednolitej koncepcji i osłabiała siłę ich oddziaływania[23].

Pogląd uznający „prowincjonalizm" za pierwotną formę regionalizmu nie jest powszechnie podzielany. Odmienne stanowisko zajmuje J. Langrod, pisząc: „Wydaje się czasem, że chodzi tu o nowe hasła i nowe idee, stanowiące przewrót w stosunku do przeszłości [...] Nic fałszywszego nad szukanie w regionalizmie haseł nowych w swej treści, dotąd nie znanych, przewrotowych w stosunku do przeszłości"[24]. Cytowany autor uważa, że regionalizm tkwił genetycznie głęboko w *imperium romanum*. Pojęcie *regio* znane było prawu rzymskiemu i rzymskiej literaturze. „Regionalny podział administracyjny Italii - pisze J. Langrod w pracy opublikowanej w r. 1930 - przetrwał od wieku Augusta nieomal bez większej zmiany do dzisiejszych czasów"[25]. Drugim przytaczanym argumentem jest fakt, że podział regionalny nawiązujący do etnicznych, lingwistycznych i antropologicznych różnic ludności znany był prawu kanonicznemu średniowiecza i znalazł swoje odzwierciedlenie w dzisiejszym podziale administracyjnym Kościoła katolickiego.

Ta argumentacja nie przekonuje. Owszem, można poszukiwać antecendencje jednostek istniejących i proponowanych podziałów terytorialnych w zamierzchłej przeszłości, ale w warunkach francuskich byłoby to jedynie wskazywanie genezy podziału na dawne prowincje. Należałoby zatem mówić nie o regionalizmie, a raczej o „prowincjonalizmie", pojmowanym jako idea zmierzająca do przywrócenia starego ładu terytorialnego. Regionalizm i prowincjonalizm nawoływał jednak do przywrócenia prowincji, opierając się w zasadzie jedynie na założeniach typu politycznego. Układ prowincjonalny miał być instrumentem likwidacji terytorialnych instytucji ustrojowych I Cesarstwa. Regionalizm wyrósł na znacznie rozleglejszym podłożu ideowym, i co jest równie ważne, nie domagał się koniecznie tworzenia podziału w granicach dawnych prowincji. Czynił własne poszukiwania i formułował różnorodne, oryginalne koncepcje, niekoniecznie nawiązujące do przeszłości. Zapewne regionalizm nie stanowił przełomu, jednak przyniósł nowe treści i zinstytucjonalizował je w formie ruchu oraz programów, które okazały się stałym elementem życia politycznego, gospodarczego oraz reform administracyjnych Francji.

Poczynione uwagi mogą być źródłem wątpliwości natury terminologicznej. Powstaje wątpliwość, czy pojęcia „regionalizm" i „regionalizacja" mogą być używane zamiennie. Należy przeprowadzić między tymi terminami cezurę pojęciową. Rozróżnienie jest ostatecznie ostre i oddaje istotę obu zjawisk. Regionalizm to świadomość istnienia interesów uznanych za wspólne przez mieszkańców terytorium o charakterze homogenicznym i wynikające z niej dążenie do współucze-

---

[23] B o u r j o l : *op. cit.*, s. 91.

[24] L a n g r o d : *op. cit.*, s. 55.

[25] *Ibid.*, s. 56.

stniczenia w ich realizacji. Przyjmując takie założenia, regionalizm łączy się istotnie z pojęciem „interesu lokalnego", „spraw lokalnych" (*affaires locales*), występujących na szczeblach innych jednostek terytorialnych, chociaż trzeba zdawać sobie sprawę z trudności wiążących się z rozgraniczeniem kategorii „spraw lokalnych" i „ogólnopaństwowych", a w konsekwencji z rozumieniem ich treści jurydycznej. Regionalizm jest zatem również zjawiskiem socjologiczno-psychologicznym (uwzględniającym świadomość wspólnoty), które przejawia się w dążeniu społeczności określonego terytorium (w naszym przypadku – regionu jako jednostki ponaddepartamentalnej) do wpływu na realizację interesów będących źródłem owej wspólnoty. Interesy te mają różnorodny charakter, przede wszystkim kulturowy i ekonomiczny, co pozwala na rozróżnienie poszczególnych form regionalizmu. Poczucie wspólnoty regionalnej uzewnętrznia się w postaci ruchów regionalistycznych stawiających sobie za cel końcowy instytucjonalno-prawne określenie regionalizmu. W tym momencie pojawia się aspekt prawno-polityczny, fakt społeczny bowiem, jakim jest regionalizm, przeradza się w kwestię ponadlokalną. Żądania zwolenników regionalizmu wymagają niekiedy od państwa (władzy centralnej) zajęcia określonego stanowiska. Reakcję władzy państwowej, polegającą na formalno-prawnym uznaniu regionalizmu, określiliśmy mianem „regionalizacji".

Opisany wyżej mechanizm był charakterystyczny dla okresu „klasycznego regionalizmu", będącego reakcją na departamentalną reformę Napoleona. W początkowym okresie „klasyczny regionalizm" II Republiki i II Cesarstwa nawiązywał w swych dążeniach do przedrewolucyjnej struktury administracyjnej („prowincjonalizmu"). Regionalizm klasyczny był ruchem oddolnym, ideą i w sferze idei pozostał, nie zmaterializował się bowiem w formie regionalizacji. Ówczesne państwo nie akceptowało regionalizmu, dostrzegając w nim zagrożenie dla jedności organizacji państwowej i umacniało napoleoński system scentralizowanej, dualistycznej administracji terytorialnej.

Następny etap, zapoczątkowany w okresie III Republiki, zmienił mechanizm regionalizacji. Regionalizacja nie polegała już tylko i wyłącznie na akceptowaniu oddolnych regionalizmów, ale była dokonywana przez państwo z jego własnej inicjatywy w interesie ogólnopaństwowym. Regionalizacja stała się obiektywną koniecznością przede wszystkim w dziedzinie rozwoju gospodarczego i planowania. Na gruncie doświadczeń gospodarczych stopniowo przybierała postać administracyjną. Regionalizacja zatem, jako aktywność państwa, zadecydowała o ustrojowym charakterze regionu, przyznając mu pożądany, w jego mniemaniu, status prawny[26].

---

[26] Na temat ewolucji regionalizacji we Francji zob. K. Chorąży: *Region w systemie administracyjnym Francji*, „Annales UMCS", sectio G, 1983, vol. XXX. Aktualną pozycję prawną regionów, ukształtowaną reformami decentralizacyjnymi we Francji przeprowadzonymi na podstawie ustaw z lat 1982–1983, analizuje K. Chorąży: *Reforma zarządzania lokalnego we Francji a sytuacja prawna regionów*, „Annales UMCS", sectio G, 1985/1986, vol. XXXII/XXXIII.

RÉSUMÉ

Dans cet article, l'auteur analyse les conditionnements historiques de la régionalisation en France. A son avis, les sources de la régionalisation contemporaine se trouvent dans les réformes de l'administration locale faites à l'époque de la révolution de 1789 et ensuite par Napoléon I[er]. La formation d'une structure des départements a causé une critique résultant non seulement des ressentiments à la structure administrative en provinces des temps de l'Ancien Régime. Dans la période ultérieure, la structure en départements commençait à démontrer son inadaptation de plus en plus grande à la réalité, ce qui doit être lié avec les changements des devoirs et des formes de fonctionnement de l'administration de l'Etat.

Le régime de l'administration locale, établi dans le passé, a influencé la forme de l'administration française contemporaine. La tradition a aussi exercé son influence sur la conception de la régionalisation consistant à créer un échelon ultradépartemental dans la structure de l'Etat, qui, dans les conditions françaises, doit être lié avec les tendances à la déconcentration et à la décentralisation de l'administration locale. Les controverses anciennes concernant la critique de la structure en départements et la nécessité de la régionalisation se retrouvent dans la conception des régions réalisée en 1972 et modifiée de 1982 à 1983.